Алексѣевъ

Государств

управленіе

въ

свобод

странъ

ОБЩЕДОСТУПНАЯ
ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА.
Подъ общей редакціей Я. Д. Маковскаго.

№ 36.

П. И. Алексѣевъ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ ВЪ СВОБОДНОЙ СТРАНѢ.

Цѣна 25 коп.

ИЗДАНІЕ Д. Я. МАКОВСКАГО.
Москва, 1917 г.

ОБЩЕДОСТУПНАЯ
ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА.
Подъ общей редакціей Я. Д. Маковскаго.

№ 36.

П. И. АЛЕКСѢЕВЪ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ ВЪ СВОБОДНОЙ СТРАНѢ.

ИЗДАНІЕ Д. Я. МАКОВСКАГО.
Москва, 1917 г.

МОСКВА.
[illegible]арищество типографіи А. И. Мамонтова.
[illegible]ская пл., Филипповскій пер., домъ 11.

Государственное управленіе въ свободной странѣ.

Въ этой книжкѣ мы стараемся кратко отвѣтить на такіе вопросы:

1) Какъ должно быть устроено государственное управленіе въ свободной странѣ.

2) Какъ оно должно дѣйствовать.

3) Насколько и какъ охраняется при этомъ свобода каждаго гражданина.

4) Какъ каждый гражданинъ въ свободной странѣ пользуется услугами государственнаго управленія.

Въ порядкѣ этихъ пунктовъ мы показываемъ, во-первыхъ, чѣмъ было плохо старое наше государственное управленіе. Во-вторыхъ, мы разсказываемъ кратко, какіе порядки существуютъ въ другихъ странахъ, раньше насъ добившихся свободнаго управленія; мудрая пословица говоритъ „умъ хорошо, а два лучше“: чтобы стремиться къ новому лучшему управленію, нужно не только обдумывать его, но и знать кое-что о томъ, какіе порядки придуманы другими народами. И наконецъ, въ третьихъ, мы говоримъ о томъ, къ чему и почему слѣдуетъ стремиться намъ въ ближайшее время въ устройствѣ нашего управленія.

Великій государственный переворотъ освободилъ Россію отъ гнета власти, чуждой народу. Страной управляла раньше небольшая группа людей, считавшихъ, что народъ самъ ничего не понимаетъ въ своихъ дѣлахъ. Теперь наше государство стало демократическимъ, то есть такимъ, въ которомъ верховная государственная воля есть воля самого народа. (Демократія значитъ, въ переводѣ съ греческаго языка, правленіе народа, народное правленіе). Всѣмъ гражданамъ Россіи будетъ принадлежать равное право избранія своихъ представителей въ Учредительное Собраніе, которое установитъ новые Основные Законы или Конституцію *). Демократическимъ должно стать и государственное управленіе. Всѣ граждане черезъ своихъ избранниковъ будутъ имѣть право содѣйствовать выполненію общественныхъ задачъ, и поэтому управленіе будетъ гораздо болѣе чѣмъ раньше удовлетворять потребностямъ и интересамъ всѣхъ и каждаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ, государственное управленіе должно стать правовымъ, то есть оно должно вестись въ опредѣленномъ порядкѣ и такъ, чтобы по возможности никто не былъ обиженъ.

1.

Во всякой странѣ для рѣшенія и исполненія многочисленныхъ государственныхъ дѣлъ установлено сложное устройство учрежденій, властей, чиновниковъ,— то, что называютъ администраціей. Тогда какъ законодательство устанавливаетъ самыя общія правила веденія государственныхъ дѣлъ, администрація имѣетъ

*) См. книжку Н. В. Устрялова „Что такое Учредительное Собраніе", въ этой же серіи.

дѣло съ подробностями ихъ выполненія и дѣйствительнымъ осуществленіемъ ихъ въ жизни.

Учрежденія государственнаго управленія раздѣляются на центральныя и мѣстныя. Чѣмъ болѣе демократично государство, тѣмъ большая широта власти принадлежитъ мѣстнымъ самоуправляющимся учрежденіямъ. Однако, опытъ западныхъ свободныхъ странъ показываетъ намъ, что полное упраздненіе центральныхъ учрежденій, напр., министерствъ, невозможно: всегда есть рядъ вопросовъ, обсужденіе и рѣшеніе которыхъ въ одномъ мѣстѣ необходимо уже потому, что они касаются всего государства. Не говоримъ уже о томъ, что всюду бываютъ центральныя законодательныя учрежденія, издающія законы для всей страны.

Прежнія наши министерства были плохи потому, что управлялись министрами, не пользовавшимися довѣріемъ народа и не отвѣтственными передъ народнымъ представительствомъ. Въ большинствѣ свободныхъ странъ министерство отвѣтственно передъ парламентомъ, т.-е. народными представителями: всѣ важныя дѣла по управленію государствомъ министры рѣшаютъ сообща и въ согласіи съ парламентомъ. И если какое-либо рѣшеніе министровъ не находитъ согласія въ парламентѣ, всѣ министры выходятъ въ отставку и замѣняются новыми. Такой же порядокъ навѣрное будетъ и у насъ. А для того, чтобы министры не мѣнялись слишкомъ часто, желательно, чтобы въ парламентѣ политическія партіи были прочно организованы, чтобы желанія народныхъ представителей можно было заранѣе предвидѣть и учитывать. Сами же министры назначаются въ демократическихъ странахъ почти всегда изъ числа народныхъ представителей, т.-е. изъ состава парламента, изъ состава лучшихъ людей, выбранныхъ самымъ народомъ.

Для правильной государственной работы необходимо правильное устройство государственной службы. Прежнее русское чиновничество было устроено плохо; главные его недостатки были слѣдующіе. На службу попадали часто люди неподходящіе, плохо знающіе свое дѣло, такъ какъ не было установлено опредѣленныхъ правилъ для подбора хорошихъ служащихъ. Затѣмъ, хотя еще съ 1906 года было отмѣнено правило, что только дворяне имѣютъ право поступать на государственную службу, однако и послѣ того, по обычаю, на высшія должности (напр. министровъ, губернаторовъ) назначались почти исключительно дворяне, которые часто забывали интересы широкихъ круговъ народа и заботились о соблюденіи дворянскихъ интересовъ и сохраненіи особыхъ ихъ правъ. Далѣе, всѣ чиновники на службѣ слишкомъ зависѣли отъ своихъ начальствъ, такъ какъ ихъ всегда можно было безъ суда уволить, хотя бы они не сдѣлали ничего дурного. Это заставляло ихъ постоянно бояться начальства и исполнять всѣ его приказы, даже незаконные. Съ другой стороны, гражданинъ, потерпѣвшій какое либо притѣсненіе отъ чиновника, или убытки отъ неправильныхъ распоряженій, съ большимъ трудомъ и очень рѣдко могъ получить возмѣщеніе своихъ убытковъ—въ виду особаго порядка суда для такихъ дѣлъ. Если же чиновникъ совершалъ преступленіе по службѣ, то предать его суду можно было только съ разрѣшенія его начальства. Это еще болѣе увеличивало его зависимость. Такихъ правилъ въ свободныхъ странахъ не бываетъ, и, надо надѣяться, и у насъ служба вскорѣ будетъ устроена лучше. Напримѣръ, для подбора хорошихъ чиновниковъ устроены будутъ экзамены и подготовительная служба, какъ это дѣлается въ другихъ демократическихъ странахъ. Такимъ образомъ, поступать на службу будутъ

наиболѣе знающіе и способные, независимо отъ связей, знакомствъ или протекціи. Уничтожится и особое охраненіе служащихъ отъ суда, такъ что передъ судомъ будутъ всѣ равны, какъ граждане, такъ и чиновники. Очень важно увеличить жалованье чиновникамъ (среднимъ и низшимъ), такъ какъ при лучшей оплатѣ ихъ труда у нихъ не будетъ желанія брать взятки. Не для всѣхъ, но для многихъ должностей вводится въ свободныхъ странахъ выборный порядокъ, при которомъ мѣстное населеніе само выбираетъ себѣ начальство. Выбирать же на всѣ должности невозможно, и ни въ одной странѣ такое правило не осуществляется. Не надо забывать, что, какъ уже сказано, при правильномъ народномъ представительствѣ министры зависятъ отъ народныхъ избранниковъ, а потому они будутъ назначать чиновниковъ, заслуживающихъ общественнаго довѣрія. Такимъ образомъ, вредъ отъ системы назначенія теряетъ свою силу.

Мѣстное управленіе по губерніямъ и уѣздамъ страдало у насъ многими недостатками. Однимъ изъ главныхъ была широкая власть губернаторовъ. Они могли пріостанавливать всякое постановленіе земскихъ собраній и городскихъ думъ, не допускать назначенія неугодныхъ имъ земскихъ и городскихъ служащихъ (врачей, учителей, агрономовъ, и др.). Въ ихъ рукахъ была вся полиція по губерніи; они могли вмѣшиваться почти во всѣ отрасли мѣстнаго управленія; они предсѣдательствовали въ губернскихъ присутствіяхъ (о которыхъ мы упоминаемъ далѣе). Словомъ, по выраженію одного стараго закона, губернаторъ былъ „хозяинъ губерніи“. — Устройство мѣстнаго самоуправленія было основано на такихъ несправедливыхъ началахъ, что богатые люди имѣли постоянное большинство въ земскихъ собраніяхъ и городскихъ думахъ. Въ земствѣ

гласные выбирались по сословіямъ: отдѣльно отъ дворянъ, отъ крестьянъ и отъ прочихъ. Крестьяне въ земствахъ самымъ закономъ поставлены были въ положеніе ничтожнаго меньшинства и не могли имѣть вліянія на мѣстное управленіе. Лица, стоящія ближе всего къ земскимъ дѣламъ — врачи, учителя, агрономы,—также не имѣли голоса въ земскихъ собраніяхъ. — Несмотря на это, земства, тамъ, гдѣ они состояли изъ людей образованныхъ и просвѣщенныхъ, все же принимали широкія мѣры къ улучшенію мѣстной жизни. Велики заслуги земствъ въ дѣлѣ развитія народнаго образованія, врачебной помощи, улучшенія сельскохозяйственнаго дѣла (земскіе агрономы, склады сельскохозяйственныхъ машинъ, сѣмянъ, удобреній, и пр.). Кромѣ того, земскія собранія имѣли у насъ большое политическое значеніе. Почти съ самаго основанія земства (въ 1864 г.) то то, то другое земское собраніе указывало старому правительству на необходимость переустройства законодательства на основѣ народнаго представительства.

Однако, даже въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ земскіе дѣятели были образованными людьми, стремившимися къ улучшенію мѣстной жизни и къ широкому удовлетворенію потребностей населенія, они часто не могли достаточно полно развить свою дѣятельность. Мы уже говорили о вліяніи губернаторской власти. Кромѣ того, стѣснялъ земскую дѣятельность и самый законъ о земствѣ, и то толкованіе, которое давалъ ему Сенатъ. Въ законѣ перечислены дѣла, подлежащія вѣдѣнію земства. Сенатъ же толковалъ законъ всегда „ограничительно“: т. е. если данное дѣло не указано въ законѣ опредѣленными словами, хотя бы оно и соотвѣтствовало смыслу закона—земству не разрѣшалось брать его въ свои руки.

Однимъ изъ самыхъ крупныхъ недостатковъ нашего мѣстнаго устройства является особое положеніе крестьянскаго управленія. Сельское и волостное общества поставлены были съ 1889 г. подъ опеку земскихъ начальниковъ, которая хотя и была нѣсколько сокращена указомъ 5 окт. 1906 г., однако, продолжала оставаться слишкомъ стѣснительной. Съ другой стороны, узкосословный составъ крестьянскихъ обществъ не даетъ возможности, по закону, участвовать въ крестьянскомъ управленіи по выборамъ лицамъ не крестьянскаго происхожденія, хотя бы они были постоянными жителями данной волости. Это слишкомъ часто лишало крестьянское управленіе содѣйствія людей просвѣщенныхъ. Наконецъ, мѣстные жители не крестьянскаго сословія не могутъ быть привлекаемы къ уплатѣ сельскихъ и волостныхъ налоговъ, а это увеличиваетъ податныя тяготы крестьянъ.

Давно уже было признано, что уѣздъ слишкомъ великъ для дѣятельности земства. Поэтому нужно учредить новые, болѣе мелкіе земскіе округа—волостныя земства. Проектъ объ этомъ былъ внесенъ въ Государственную Думу за нѣсколько мѣсяцевъ до переворота. Въ этомъ проектѣ предполагалось устранить при выборахъ въ волостное земство дѣленіе на сословія (дворянское, крестьянское и т. п.). Но въ немъ вводилось дѣленіе на имущественные классы, такимъ образомъ, что болѣе богатые люди имѣли бы бо̀льшее число голосовъ въ волостномъ земствѣ.

Городское самоуправленіе было у насъ устроено такимъ образомъ, что въ гласные могли выбираться только богатые люди—домовладѣльцы, крупные торговцы. Городскія думы были такъ же стѣснены въ своихъ дѣйствіяхъ, какъ и земскія собранія.

Въ демократическихъ странахъ (какъ, напр., въ Ан

гліи, Франціи, Сѣверо-Американскихъ Штатахъ) мѣстное самоуправленіе устроено на началѣ всеобщаго избирательнаго права. Тамъ при выборѣ гласныхъ не дѣлается различія между сословіями, ни между богатыми и бѣдными. Вмѣстѣ въ тѣмъ, управленіе городовъ и губерній тамъ много болѣе независимо отъ центральной правительственной власти. Въ Англіи напр., въ графствахъ (такъ называются тамъ губерніи) вовсе нѣтъ такого чиновника, который былъ бы похожъ на нашего губернатора. Только по нѣкоторымъ дѣламъ „совѣты графствъ" (земскія собранія) связаны контролемъ министерства мѣстнаго управленія, находящагося въ столицѣ. Во Франціи есть чиновники, похожіе на нашихъ губернаторовъ—префекты. Они имѣютъ право пріостанавливать постановленія земскихъ собраній только въ случаѣ ихъ незаконности. Они являются исполнителями всѣхъ постановленій собранія, но подъ контролемъ особой постоянной комиссіи, выбранной собраніемъ.

Переустройство нашего мѣстнаго управленія должно произойти, прежде всего на началѣ всеобщаго избирательнаго права. Это уже предрѣшено и обѣщано Временнымъ Правительствомъ, и будетъ проведено еще до Учредительнаго Собранія. Въ отношеніи избирательнаго права намъ предстоитъ пойти дальше многихъ передовыхъ странъ, именно предоставленіемъ женщинамъ правъ, равныхъ съ мужчинами. Это также вопросъ почти предрѣшенный. Что касается иностранныхъ государствъ, женщины пользуются полными правами наравнѣ съ мужчинами въ Австраліи, во многихъ штатахъ Америки, въ мѣстномъ управленіи Англіи. Русская женщина, въ особенности за время войны, показала, что способна быть гражданкой. Кромѣ того, у насъ нѣтъ препятствія къ этому въ нашемъ быту и въ гражданскомъ правѣ, въ которомъ самостоятель-

ность женщины стоитъ у насъ выше, чѣмъ напримѣръ во Франціи. — Далѣе, намъ нужно освободить мѣстное управленіе отъ опеки, подобной губернаторской. Но для того, чтобы не терялась связь между управленіями отдѣльныхъ губерній, тотъ или иной надзоръ, то или иное общее руководство, хотя бы по нѣкоторымъ дѣламъ общегосударственнаго значенія, долженъ существовать въ центрѣ, въ столицѣ, какъ это мы видимъ въ самыхъ свободныхъ демократическихъ странахъ *).

Вообще, разъ только все государственное управленіе будетъ устроено на демократическихъ началахъ, такое устройство будетъ приводить къ тому, что интересы всѣхъ гражданъ, безъ различія состоянія, будутъ приниматься во вниманіе всѣми государственными учрежденіями. Въ такомъ устройствѣ—лучшее обезпеченіе общаго благосостоянія.

Основной государственный переворотъ совершился въ нѣсколько дней. Отнынѣ, какъ мы говорили, верховная государственная воля есть воля всего народа. Но не слѣдуетъ упускать изъ вида, что для правильнаго переустройства всѣхъ государственныхъ учрежденій на демократическихъ началахъ нужна сложная и длительная работа, которую въ нѣсколько дней по всей Россіи осуществить невозможно. Если разрушить сразу всѣ существующія учрежденія, не создавъ на ихъ мѣсто новыхъ, вся государственная работа могла бы прекратиться. Населеніе не знало бы, куда обращаться со своими многочисленными нуждами. Въ особенности же нужно помнить, что война съ сильнымъ

---

*) См. книжку В. В. Погосскаго „Мѣстное самоуправленіе на демократическихъ началахъ“, въ этой же серіи.

и организованнымъ врагомъ продолжается и должна быть доведена до побѣднаго конца, иначе намъ всѣмъ пришлось бы быть рабами нѣмцевъ. Такъ какъ фронтъ связанъ съ тыломъ, то внутренняя государственная работа не должна быть наружена ни на минуту. Поэтому нужна большая осторожность и постепенность въ переустройствѣ учрежденій государственнаго управленія.

2.

Государственное управленіе въ свободной странѣ должно быть устроено на демократическихъ началахъ: мы показали вкратцѣ, что это значитъ.

Но оно должно быть и *правовымъ*. Порядокъ дѣйствій должностныхъ лицъ долженъ быть возможно точно опредѣленъ законами и правилами. Вмѣстѣ съ тѣмъ, закономъ должны быть предоставлены каждому гражданину способы обжалованія для отмѣны тѣхъ постановленій и распоряженій должностныхъ лицъ, которыя противорѣчатъ законамъ. Прежніе наши порядки были плохи въ этомъ отношеніи тѣмъ, что чиновникамъ, въ особенности высшимъ, предоставлялся слишкомъ широкій просторъ въ рѣшеніи всякихъ дѣлъ по ихъ усмотрѣнію. Гражданамъ же не было предоставлено достаточныхъ средствъ для защиты отъ распоряженій, противорѣчащихъ законамъ. Въ такихъ случаяхъ, если гражданинъ жаловался въ судъ, прося отмѣнить незаконное распоряженіе, судъ, по закону, не имѣлъ права и разсматривать такое дѣло. Оставалось жаловаться по начальству того лица, которое неправильно распорядилось. Если и начальство не удовлетворяло жалобы, нужно было доходить съ жалобой до министра и потомъ въ Сенатъ по 1-му департаменту. По нѣкоторымъ же дѣламъ для обжалованія и сужде

нія распоряженій властей были установлены по губерніямъ различныя „присутствія“; напр., присутствія по крестьянскимъ дѣламъ (губернскія присутствія), по земскимъ и городскимъ дѣламъ, по воинской повинности, по дѣламъ объ обществахъ и союзахъ, и другія. Но эти присутствія для сужденія вопросовъ о правахъ были плохо приспособлены. Члены ихъ не имѣли достаточной независимости, разсмотрѣніе дѣлъ не было гласнымъ, адвокаты (повѣренные, знатоки законовъ) не допускались къ защитѣ жалобъ.

Въ свободныхъ демократическихъ государствахъ, вмѣстѣ съ болѣе точнымъ опредѣленіемъ правъ и обязанностей должностныхъ лицъ, частнымъ лицамъ—гражданамъ—широко предоставлены права защиты отъ нарушителей такихъ правилъ, путемъ судебнаго обжалованія. Въ однихъ государствахъ, какъ напр. въ Англіи и ея колоніяхъ, въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ, общіе суды имѣютъ право провѣрять, законны ли дѣйствія должностныхъ лицъ, въ случаѣ жалобъ на такія дѣйствія. Болѣе того,—въ Англіи и Америкѣ высшіе суды имѣютъ право приказывать всякимъ должностнымъ лицамъ исполнить такое-то дѣйствіе, къ которому они обязаны, если они сами почему-либо не исполнили его, и если граждане на это жалуются. Въ другихъ странахъ для провѣрки законности дѣйствій властей учреждены особые суды—такъ наз. административные суды. Во Франціи такіе суды достигли наиболѣе широкаго и благотворнаго развитія. Въ столицѣ засѣдаетъ высшій административный судъ, называемый тамъ Государственнымъ совѣтомъ. Ему могутъ быть непосредственно приносимы жалобы на всякія незаконныя дѣйствія должностныхъ лицъ всей страны, въ томъ числѣ и министровъ. За послѣднія десятилѣтія этотъ судъ достигъ такого строгаго наблюденія за правильностью

дѣйствій администраціи, что часто отмѣняетъ и такія дѣйствія ея, которыя хотя и вполнѣ соотвѣтствуютъ закону по формѣ, но направлены къ достиженію иной цѣли, чѣмъ предусмотрѣнная законодателемъ. Кромѣ отмѣны распоряженій, французскій административный судъ постановляетъ часто рѣшенія и о вознагражденіи лицъ, потерпѣвшихъ убытки отъ неправильныхъ дѣйствій администраціи, при чемъ такое вознагражденіе уплачивается изъ казны. Кромѣ высшаго суда, существуютъ во Франціи и мѣстные административные суды по губернскимъ городамъ, но ихъ подсудность ограничена немногими родами дѣлъ (изъ которыхъ важнѣйшія—споры по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ).

Важность судебной провѣрки распоряженій и дѣйствій должностныхъ лицъ очевидна. Судьи не зависятъ отъ администраціи. Они знатоки законовъ, и болѣе чѣмъ кто либо могутъ провѣрить, законно ли данное распоряженіе. Судебная провѣрка заключаетъ въ себѣ возможность выслушанія доводовъ обѣихъ спорящихъ сторонъ. Далѣе, по общему правилу, судъ бываетъ гласный, и всякій гражданинъ имѣетъ право присутствовать на судѣ. Этимъ достигается большая увѣренность всѣхъ гражданъ, что судъ поддерживаетъ законность. У насъ въ Россіи суды общіе—гражданскіе (по дѣламъ о спорахъ между гражданами по имуществамъ, по договорамъ, и т. п.) и уголовные (по преступленіямъ)—были и до сего времени устроены довольно хорошо. Плохи были только волостные суды, да еще судебная часть у земскихъ начальниковъ. Еще до государственнаго переворота послѣдніе предполагалось постепенно замѣнить всюду мировыми судьями, которые имѣли бы только власть судебную, и не вмѣшивались бы въ крестьянское управленіе (волостное, сельское). Теперь эта реформа несомнѣнно ускорится —

Что же касается судебной провѣрки дѣйствій администраціи, у насъ это дѣло стояло, какъ мы уже говорили, очень плохо. Предстоитъ здѣсь серьезное переустройство. Правда, высшій нашъ административный судъ— 1 й и 2-й департаменты Сената—былъ еще въ декабрѣ 1916 г. значительно измѣненъ къ лучшему. Онъ сталъ много болѣе независимъ отъ министровъ, чѣмъ раньше. Но на мѣстахъ, по губерніямъ, намъ предстоитъ по этой части все устраивать заново. Нѣкоторые знатоки права полагаютъ, что лучше всего передать провѣрку законности административныхъ распоряженій общимъ гражданскимъ судамъ (какъ въ Англіи), т.-е. окружнымъ судамъ. Другіе же полагаютъ, что удобнѣе учредить для такихъ дѣлъ по губерніямъ объединенные административные суды, а высшей инстанціей по такимъ дѣламъ оставить 1-й департаментъ Сената. При этомъ указываютъ, что въ той же Англіи за послѣднее время создались нѣкоторые важные зачатки административныхъ судовъ. Какъ будетъ разрѣшенъ этотъ вопросъ, предсказать нельзя. Несомнѣнно, однако, что въ той или иной формѣ граждане получатъ возможность приносить жалобы на дѣйствія должностныхъ лицъ (администраціи), когда будутъ считать ихъ незаконными. И эти жалобы будутъ разсматриваться въ порядкѣ истинно судебномъ: безпристрастными судьями, гласно, съ допущеніемъ повѣренныхъ, и въ строгомъ соотвѣтствіи съ законами. Разумѣется, слѣдуетъ желать, чтобы такихъ споровъ было немного. А для этого важно, чтобы должностныя лица поступали по закону, важно, чтобы они ихъ знали. Если они будутъ знать при этомъ, что всякое ихъ незаконное дѣйствіе можетъ быть обжаловано въ судебномъ порядкѣ, и что никакое начальство ихъ при этомъ прикрывать не сможетъ,—это послужитъ для

нихъ постояннымъ напоминаніемъ, что они должны дѣйствовать по закону.

Для правильности государственнаго управленія необходимо, какъ мы говорили, чтобы всѣ должностныя лица дѣйствовали по закону. Почти во всѣхъ странахъ особыми законами, которые называются основными, установленъ и самый порядокъ изданія законовъ. Тѣ же основные законы, или конституція, опредѣляютъ составъ и порядокъ дѣйствій законодательныхъ учрежденій и главы государства. Такіе основные законы должно будетъ вновь установить для нашей страны Учредительное Собраніе, взамѣнъ старыхъ, установленныхъ царской властью и свергнутыхъ государственнымъ переворотомъ.—Основнымъ законамъ подчинено и обыкновенное законодательство и весь порядокъ государственнаго управленія. Обыкновенные законы не должны ни въ чемъ противорѣчить основнымъ законамъ. Всякій законъ можетъ быть отмѣненъ или измѣненъ только закономъ же. Такъ какъ законы устанавливаютъ только общія правила, и не могутъ предусмотрѣть всѣхъ мѣстныхъ нуждъ и потребностей жизни, то и глава государства, и мѣстные представители власти (напр. земскія собранія, городскія думы) принуждены бываютъ часто издавать, въ развитіе законовъ, указы и обязательныя постановленія. Такіе указы и обязательныя постановленія не должны ни въ чемъ противорѣчить законамъ.

Итакъ, основнымъ законамъ подчинены законы обыкновенные; законамъ обыкновеннымъ подчинены указы и обязательныя постановленія. Слѣдовательно, основнымъ законамъ, обыкновеннымъ законамъ, указамъ и обязательнымъ постановленіямъ должны подчиняться всѣ дѣйствія должностныхъ лицъ, какъ и всѣхъ граж-

данъ. Наконецъ, всѣ граждане обязаны повиноваться требованіямъ и распоряженіямъ должностныхъ лицъ, поскольку они соотвѣтствуютъ указаннымъ правиламъ. Такому порядку обязательно слѣдуетъ всякое государственное управленіе, основанное на началахъ права. И каждому лицу, принимающему участіе въ государственномъ управленіи, слѣдуетъ такія правила знать и соблюдать.

Въ настоящее время, до созыва Учредительнаго Собранія, основныхъ законовъ у насъ нѣтъ, такъ какъ старые основные законы, построенные на основѣ царской власти, свергнуты государственнымъ переворотомъ. Поэтому возникаютъ вопросы: какъ же быть съ законами старыми, и какъ могутъ появляться новые? По первому вопросу слѣдуетъ признать, что по общему правилу, всѣ старые законы остаются временно въ силѣ, поскольку Временное Правительство ихъ не отмѣняетъ. Отмѣненными самимъ переворотомъ слѣдуетъ признать старые законы основные и законы, стѣснявшіе политическую свободу (подробнѣе о нихъ скажемъ далѣе). Что касается новыхъ законовъ, то Временное Правительство ихъ издаетъ, и будетъ издавать до созыва Учредительнаго Собранія. И это объясняется такими причинами: ни въ одномъ государствѣ законодательная власть ни на день не можетъ отсутствовать, такъ какъ всегда можетъ явиться необходимость изданія какого-либо закона. Государственная Дума и Совѣтъ могутъ дѣйствовать только на основаніи старыхъ основныхъ законовъ, а ихъ, какъ мы говорили уже, не существуетъ. Поэтому пока (то есть до созыва Учредительнаго Собранія) — Временное Правительство, и только оно одно, можетъ и должно издавать законы. Оно уже намѣтило направленіе своей законодательной дѣятельности въ заявленіи, напечатанномъ во всѣхъ газетахъ

7-го марта, и уже осуществило значительную часть своихъ предположеній. Ближайшія и наиболѣе спѣшныя его задачи — установленіе правилъ, обезпечивающихъ политическую свободу и равенство гражданъ, и устройство мѣстнаго самоуправленія на демократическихъ началахъ.

Правовое управленіе, какъ мы говорили, есть управленіе, при которомъ всѣ должностныя лица дѣйствуютъ на основаніи законовъ и законныхъ правилъ, и при которомъ гражданамъ представляется широкая возможность обжалованія незаконныхъ распоряженій. Такой порядокъ, вмѣстѣ съ демократическимъ устройствомъ управленія, есть одно изъ самыхъ важныхъ основаній общественнаго благосостоянія. Но и всѣмъ гражданамъ слѣдуетъ помнить, что они должны повиноваться всѣмъ законнымъ указаніямъ и распоряженіямъ властей. Иначе будетъ анархія, безначаліе, безпорядокъ, и отдѣльные граждане, и все государство будетъ страдать отъ этого. Во всѣхъ странахъ существуютъ законы, наказывающіе за неповиновеніе властямъ. Однако, чѣмъ выше развито чувство гражданственности у населенія, тѣмъ рѣже приходится прибѣгать къ такимъ законамъ: граждане повинуются распоряженіямъ власти, поставленной самимъ народомъ, потому что она дѣйствуетъ въ интересахъ народа.

3.

Политическая свобода — одно изъ основныхъ началъ демократическаго строя. Она заключаетъ въ себѣ нѣсколько видовъ. Къ этому понятію относятся: неприкосновенность личности и жилищъ, свобода печати, союзовъ, собраній, вѣроисповѣданія

Слово „свобода“ никогда не можетъ означать, что каждый воленъ дѣлать все, что ему вздумается, не считаясь съ правами и интересами другихъ лицъ.— Когда французскій народъ въ 1789 году въ Учредительномъ Собраніи провозгласилъ „права человѣка и гражданина“, понятіе свободы было объяснено такъ: „Свобода есть право дѣлать все, что не вредитъ другимъ“.

Одной изъ задачъ государственнаго управленія и является установленіе и поддержаніе правилъ для того, чтобы охранять свободу, и съ другой стороны, чтобы никто не злоупотреблялъ свободой во вредъ другимъ. Мало завоевать свободу — надо ее укрѣпить. Мало провозгласить свободу въ основныхъ законахъ или инымъ образомъ — надо установить правила ея осуществленія. Старые наши основные законы хотя и провозглашали въ нѣсколькихъ статьяхъ свободу гражданъ, однако въ каждой статьѣ оговаривали, что правила пользованія этой свободой опредѣляются законами. А каковы были эти законы, и какъ они осуществлялись въ дѣйствительности, это мы покажемъ вкратцѣ далѣе.

Если начать съ неприкосновенности личности, какъ съ самаго цѣннаго вида политической свободы, то окажется, что здѣсь-то обстояло у насъ дѣло всего хуже. Право ареста гражданъ представлялось и судебнымъ властямъ, и полиціи, и жандармамъ. Въ законѣ не было указано, какой же срокъ можно было держать арестованнаго подъ стражей до судебнаго постановленія объ арестѣ. Кромѣ того, арестъ могъ быть и продолженъ безъ суда, и налагался какъ наказаніе часто тоже безъ суда, распоряженіемъ административной власти (напр. губернатора). Въ особенности широкія права предоставлялись властямъ по такъ называемому положенію объ охранѣ 1881 года. По этимъ правиламъ, губерна-

торы (и градоначальники) могли арестовывать гражданъ по одному только подозрѣнію въ государственныхъ преступленіяхъ срокомъ до мѣсяца; за неисполненіе обязательныхъ постановленій сажать въ тюрьму безъ суда на 3 мѣсяца; высылать изъ губерніи всякое лицо по своему усмотрѣнію. Нерѣдко случалось, что человѣкъ, высланный изъ одной губерніи, переѣхавъ жить въ другую, высылался и изъ этой, и такъ подолгу скитался, не находя себѣ пріюта. Упомянутое положеніе 1881 г. было издано, какъ „временное", съ цѣлью борьбы съ государственными преступленіями, главнымъ образомъ, борьбы съ образованіемъ обществъ, ставившихъ себѣ цѣлью измѣненіе государственнаго строя. Однако, оно продолжало свое дѣйствіе до самыхъ послѣднихъ дней. Были мѣстности (напр. Москва), которыя съ 1881 по 1917 г. ни разу не были на обыкновенномъ положеніи, безъ „охранъ" т. е. безъ расширенныхъ правъ администраціи. Съ другой стороны, положеніе это примѣнялось гораздо шире, чѣмъ была его цѣль. Оно давало въ руки администраціи возможность дѣйствовать просто по произволу, и часто принимать мѣры, совсѣмъ не относящіяся къ „охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія".—Въ демократическихъ странахъ подобныя исключительныя мѣры вводятся обыкновенно только во время войны, когда важность охраненія государственной безопасности заставляетъ на время меньше заботиться объ охраненіи правъ гражданъ.

Что касается личной неприкосновенности, то наиболѣе прочно она охраняется въ Англіи, а потому мы покажемъ вкратцѣ тамошній порядокъ. Разумѣется, и въ Англіи, какъ и всюду, бываетъ необходимость арестовать преступниковъ, напр. воровъ и другихъ нарушителей общественнаго порядка. Но полиція обязана

по общему правилу не позже сутокъ со времени ареста, представить арестованнаго къ судьѣ. Судья или разбираетъ дѣло, или производитъ предварительную провѣрку, были ли достаточныя основанія для ареста, и если ихъ не было, тотчасъ выпускаетъ арестованнаго на свободу; если же арестъ основателенъ, дѣлаетъ письменное постановленіе о продленіи ареста до суда; иногда же выпускаетъ обвиняемаго до суда подъ залогъ или поручительство. Въ случаѣ если арестовавшій не представитъ задержаннаго во-время къ судьѣ, то самъ задержанный и всякій родственникъ его или знакомый можетъ жаловаться въ высшій судъ, который посылаетъ въ мѣсто заключенія приказъ о приводѣ арестованнаго въ судъ. За неисполненіе полиціей такого приказа, виновные подлежатъ очень строгой отвѣтственности.—Высылка и ссылка безъ суда въ демократическихъ государствахъ никогда не производится.—У насъ первыя двѣ Государственныя Думы старались установить законы, охраняющіе неприкосновенность личности. Главными пунктами этихъ предположенныхъ законовъ были устраненіе административнаго произвола въ арестахъ, установленіе срока ареста до судебной провѣрки, провѣрка причинъ ареста судебными властями. Попытки Думы не удались по причинѣ противодѣйствія стараго правительства, не желавшаго лишать администрацію ея широкихъ правъ. Проекты Государственной Думы были въ общемъ вполнѣ правильны. Желательно ихъ скорѣйшее осуществленіе. Временное Правительство, надо думать, скоро издастъ законъ для осуществленія неприкосновенности личности въ такомъ именно направленіи.

Неприкосновенностью жилища называется такой порядокъ, при которомъ никто не имѣетъ право безъ согласія хозяина входить въ домъ или квартиру, произ-

водить тамъ обыски и выемки безъ постановленія судебной власти. Въ нашихъ прежнихъ порядкахъ такой неприкосновенности не было, такъ какъ полиція могла и безъ постановленія судебной власти производить обыски и выемки во всякихъ помѣщеніяхъ. Въ западныхъ государствахъ, въ особенности въ Англіи, для производства обыска и вообще для входа полиціи въ домъ требуются строгія формы судебнаго постановленія.

Свобода печати состоитъ въ томъ, что каждый воленъ писать, печатать, распространять всякія статьи, книги, газеты безъ всякой предварительной провѣрки администраціи. При этомъ и такая свобода, какъ и всякая другая, не можетъ быть неограниченной. Нельзя напр. чтобы кто-нибудь имѣлъ право ругать другого въ газетѣ неприличными словами, лгать на него, призывать къ убійствамъ, грабежамъ, и т. п. Самый важный вопросъ здѣсь въ томъ, кто и въ какомъ порядкѣ можетъ преслѣдовать за такія нарушенія. По нашимъ старымъ правиламъ администрація могла налагать арестъ на печатныя изданія до выпуска ихъ въ продажу, передавая затѣмъ дѣло судебной палатѣ. Судъ же рѣшалъ дѣло часто много времени спустя. При дѣйствіи же упомянутаго положенія объ охранахъ губернаторъ или градоначальникъ могъ, при чрезвычайной охранѣ, останавливать выходъ всякой газеты. Кромѣ того, онъ могъ штрафовать и сажать въ тюрьму безъ суда редакторовъ газетъ за отдѣльныя статьи, помѣщенныя въ нихъ.—Въ другихъ свободныхъ странахъ администраціи не дано право ни закрывать газетъ, ни арестовывать изданія, ни штрафовать за печатаніе статей. Только судебныя власти имѣютъ право наказывать за появившіяся въ печати статьи и книги въ тѣхъ случаяхъ, когда путемъ печати совершено преступленіе, запрещенное уголовнымъ закономъ. Передача всѣхъ та-

кихъ дѣлъ судамъ есть важнѣйшая охрана права печати. Такая реформа необходима въ свободной странѣ, и она навѣрное скоро будетъ у насъ сдѣлана.

Въ демократическомъ государствѣ всегда бываетъ сильно развита общественная жизнь. Граждане соединяются въ различные союзы и общества для достиженія цѣлей, которыхъ нельзя достичь поодиночкѣ. Таковы общества взаимопомощи, ученыя, просвѣтительныя, потребительскія, религіозныя, политическія партіи, и т. д. Въ старомъ нашемъ порядкѣ правительство боялось образованія обществъ, такъ какъ видѣло въ этомъ стремленіе къ общественной самодѣятельности народа и зачатки демократическихъ мыслей. Поэтому образованіе обществъ было сильно стѣснено. Всегда нужно было просить разрѣшеніе на открытіе общества. До 1906 г. такое разрѣшеніе зависѣло прямо отъ министровъ и губернаторовъ, а съ этого времени отъ губернскихъ присутствій объ обществахъ и отъ Сената. При этомъ нѣкоторыя общества можно было по-прежнему открывать только съ прямого разрѣшенія министровъ. Въ свободныхъ странахъ даже и заявленіе объ образованіи общества необязательно. Заявленіе и предъявленіе устава требуется только для тѣхъ обществъ, которыя желаютъ пользоваться правами юридическаго лица. Это значитъ— вступать въ договоры, искать и отвѣчать на судѣ отъ лица всего общества. Такой порядокъ слѣдуетъ установить и у насъ. Разумѣется, это должно регулироваться закономъ, чтобы не нарушены были права тѣхъ лицъ, которыя вступаютъ съ обществами въ договоры по ихъ имуществамъ. А для того, чтобы эти лица не боялись обмана, знали, можно ли довѣрять такому-то обществу, нужно, чтобы о существованіи общества было опубликовано, и чтобы уставъ хранился въ присутственномъ мѣстѣ для справокъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, во всѣхъ госу-

дарствахъ существуютъ уголовные законы, которые воспрещаютъ подъ страхомъ наказанія образовывать общества для дѣйствій преступныхъ. Нельзя, напр., допускать образованія обществъ для воровства и разбоя, отъ этого будутъ страдать всѣ граждане и все государство.—Важно при этомъ, чтобы дѣлами о закрытіи и воспрещеніи обществъ вѣдалъ судъ, и только судъ, а не административная власть, какъ было въ старомъ нашемъ порядкѣ. Судебный порядокъ и тутъ, какъ и въ другихъ вопросахъ, обезпечиваетъ законность и ограждаетъ свободу обществъ отъ всякаго произвола.

Наша прежняя администрація и старое законодательство относились весьма подозрительно не только къ обществамъ, но и къ собраніямъ. Поэтому о собраніяхъ устроители должны были за нѣсколько дней извѣщать полицію. Полиція же могла запрещать всякія собранія или закрывать ихъ, если усматривала въ нихъ „угрозу общественному спокойствію и безопасности". И это случалось очень и очень часто.

Въ свободныхъ государствахъ, какъ напр. въ Англіи и Франціи, предварительнаго извѣщенія полиціи о собраніяхъ не требуется. Въ нѣкоторыхъ странахъ, напр. во Франціи, воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ. Полиція, по общему правилу, имѣетъ право закрывать собранія въ тѣхъ случаяхъ, когда въ нихъ происходятъ важныя нарушенія порядка—насилія, драки, и т. п.

Религіозной свободой, или свободой совѣсти, называется право каждаго гражданина исповѣдывать ту вѣру, которую онъ считаетъ правильной. Въ это же понятіе входитъ и свобода проповѣди. Старые наши законы хотя и признавали правиломъ, что каждый воленъ исповѣдывать свою вѣру, однако, устанавливали рядъ

ограниченій для лицъ иного вѣроисповѣдыванія, чѣмъ православное. Такъ напр. лица іудейской вѣры не могли, за нѣкоторыми исключеніями, вступать на государственную службу, пріобрѣтать недвижимыя имущества, были стѣснены въ правѣ жительства въ иныхъ мѣстностяхъ государства, чѣмъ опредѣленныя извѣстной „чертой осѣдлости". На практикѣ и по постановленіямъ отдѣльныхъ вѣдомствъ были у насъ разнообразныя ограниченія въ правахъ и для лицъ старообрядческихъ согласій, и для лицъ католической вѣры. Съ другой стороны „совращеніе" въ иную вѣру изъ православной до послѣдняго времени считалось дѣяніемъ наказуемымъ. Такъ что свободы проповѣди въ сущности не было.—Въ другихъ странахъ (теперь почти во всѣхъ) признается, что государственная власть не имѣетъ права вмѣшиваться въ вѣроисповѣдныя убѣжденія гражданина. Это одно изъ основныхъ началъ демократическаго строя, къ которому и мы теперь приходимъ. Каждый воленъ быть православнымъ, старообрядцемъ, католикомъ, іудеемъ, и т. д., и имѣетъ право переходить изъ одной вѣры въ другую.

Политическая свобода даетъ широкія права гражданину. Она даетъ ему возможность примѣнять свои силы на всякомъ дѣлѣ, развивать свой умъ, просвѣщать другихъ, содѣйствовать въ полной мѣрѣ своихъ силъ общественному и государственному усовершенствованію. Но въ то же время она налагаетъ и обязанности, которыя забывать не слѣдуетъ.— Это обязанности уваженія къ чужой личности, терпимость къ чужимъ мнѣніямъ, вѣрованіямъ и убѣжденіямъ. Чѣмъ шире политическая свобода, тѣмъ сильнѣе каждый долженъ чувствовать эти обязанности. Тотъ, кто ихъ забываетъ и нарушаетъ, становится врагомъ общественности.

4.

Государственная жизнь въ наше время достигла чрезвычайной сложности. Объясняется это тѣмъ, что государство все шире и шире стремится удовлетворять различныя потребности гражданъ, которыя каждому въ отдѣльности удовлетворить невозможно или трудно. Приведемъ примѣры. Лѣтъ 200 тому назадъ почти всюду каждый учился „чему-нибудь и какъ-нибудь". Теперь во всѣхъ просвѣщенныхъ странахъ существуетъ множество государственныхъ училищъ для образованія народа, отъ начальныхъ школъ до университетовъ. Въ тѣ же старыя времена каждый ѣздилъ какъ могъ самъ устроиться—на своей или наемной лошади, и возилъ такъ же товары. Письма пересылались „съ оказіей", „съ вѣрнымъ человѣкомъ". Теперь всюду построены государствомъ, или подъ его контролемъ, желѣзныя дороги, по которымъ ѣздятъ и возятъ товары всѣ, старые и малые, богатые и бѣдные. По всему міру прошли телеграфныя проволоки, въ городахъ телефоны, письма за гривенникъ пересылаются черезъ всю Россію и въ чужія страны.

Теперь существуетъ такое множество услугъ, получаемыхъ гражданиномъ отъ государства, что ихъ и перечислить трудно. Упоминаемъ только нѣкоторыя.

Народное образованіе считается теперь во всѣхъ просвѣщенныхъ странахъ одной изъ важнѣйшихъ обязанностей государства. Различаютъ образованіе начальное (сельскія и городскія начальныя школы), среднее (гимназіи, реальныя, коммерческія и др. училища), высшее (университеты, высшія техническія училища). Наши начальныя школы до послѣдняго времени были недостаточны по числу и по размѣрамъ. А это самый

серьезный вопросъ, потому что въ наше время безъ начальнаго образованія, т.-е. безъ умѣнья грамотно читать, писать и считать,—нельзя съ пользой заниматься никакимъ дѣломъ, и нельзя слѣдить за общественной жизнью. Многіе взрослые люди желаютъ пополнить свое образованіе въ свободное отъ занятій время путемъ слушанія лекцій и чтеній. У насъ такія чтенія, устраиваемыя для неопредѣленнаго числа слушателей, подлежали надзору полиціи, такъ какъ подчинялись правиламъ о публичныхъ собраніяхъ, о которыхъ говорено выше.—Въ европейскихъ просвѣщенныхъ странахъ всякое чтеніе публичныхъ лекцій свободно, и извѣщеніе полиціи объ этомъ не требуется. Школьное же начальное образованіе для дѣтей устроено не только какъ всеобщее, т.-е. школъ довольно на всѣхъ дѣтей школьнаго возраста; но оно еще и обязательно. Тамъ родители, не посылающіе своихъ дѣтей въ школу, привлекаются къ судебной отвѣтственности. Когда у насъ будетъ устроено достаточно начальныхъ школъ, мы, вѣроятно, придемъ и къ правилу обязательности начальнаго обученія. Одна изъ очень важныхъ задачъ нашего времени въ Россіи—распространеніе „внѣшкольнаго“ образованія, главнымъ образомъ для взрослыхъ, которые хотѣли бы пополнить свое начальное образованіе, полученное давно и въ недостаточныхъ размѣрахъ.

Земельный вопросъ въ Россіи одинъ изъ самыхъ важныхъ. Подробно разсматривать его въ этой книжкѣ мы не можемъ, объ этомъ спеціально написано много книгъ, и будетъ еще много писаться и говориться. Отмѣтимъ нѣкоторыя его стороны.—Будущая законодательная власть, избранная всѣмъ народомъ, рѣшитъ, какъ достичь надѣленія землей нуждающагося въ ней земледѣльческаго населенія. Однако, необходимо пом

нить, что спасеніе не только въ увеличеніи земельнаго владѣнія, а и въ улучшеніи способовъ сельскаго хозяйства. Почему въ передовыхъ просвѣщенныхъ странахъ урожаи бываютъ во много разъ больше, чѣмъ у насъ? Потому, что земля тамъ лучше обрабатывается. Землю нужно удобрять, улучшать, обрабатывать усовершенствованными орудіями. Государственное управленіе приходитъ тутъ на помощь земледѣльцу такими путями. Устраиваются земскіе склады и магазины сѣмянъ, удобреній, плуговъ, сѣялокъ, машинъ всякаго рода. Въ этомъ отношеніи у насъ уже большую работу дѣлали земства, сельскохозяйственныя общества, отчасти за послѣднее время министерство земледѣлія. Предстоитъ огромное расширеніе и этого дѣла. На улучшеніе земли, покупку минеральныхъ удобреній, сѣмянъ, орудій, нуженъ часто кредитъ—заемъ денегъ. Государство, несомнѣнно, будетъ у насъ много шире чѣмъ раньше оказывать такого рода кредитъ и помощь земледѣльцамъ и образовываемымъ ими между собой для этой цѣли товариществамъ. Кромѣ этого нужно широкое распространеніе сельскохозяйственныхъ знаній путемъ увеличенія числа сельскохозяйственныхъ школъ и расширенія дѣятельности агрономовъ, показывающихъ и обучающихъ, какъ надо правильно вести сельское хозяйство.

Трудящіеся на фабрикахъ и заводахъ рабочіе нуждаются часто въ временной помощи въ случаяхъ заболѣваній, въ пенсіяхъ въ случаѣ потери трудоспособности отъ несчастій при работѣ. У насъ въ 1912 году былъ изданъ законъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ и объ обезпеченіи ихъ на случай болѣзни. Этотъ законъ установилъ обязанность страховыхъ товариществъ (составленныхъ изъ хозяевъ фабрикъ) вознаграждать деньгами потерпѣвшихъ отъ не-

счастій при фабричныхъ работахъ. Онъ же установилъ больничныя кассы, содержимыя на взносы хозяевъ и рабочихъ; оттуда выдаются пособія заболѣвшимъ и роженицамъ. Законъ этотъ не всюду еще въ Россіи введенъ въ дѣйствіе. Можно надѣяться на скорое распространеніе его по всей странѣ. Но слѣдуетъ стремиться, по примѣру другихъ государствъ, и къ расширенію самаго закона. Нуждаются въ помощи не только потерпѣвшіе отъ несчастнаго случая, но и состарѣвшіеся, и пріобрѣтшіе на работѣ неизлѣчимыя болѣзни. Нужно и такимъ лицамъ установить пенсіи. Деньги же для такихъ уплатъ составляются изъ обязательныхъ взносовъ рабочихъ, хозяевъ и государственной казны. Въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ напр. въ Австраліи и въ Англіи, введены недавно даже пенсіи для всѣхъ стариковъ, достигшихъ опредѣленнаго въ законѣ возраста, напр. въ Англіи—70 лѣтъ. Такая пенсія выдается прямо изъ казны; для полученія ея не требуется предварительныхъ взносовъ. Не получаютъ ее только имѣющіе самостоятельный достаточный доходъ.

Для устраненія стачекъ (забастовокъ) во многихъ странахъ устраиваются „примирительныя камеры“—совѣты изъ представителей хозяевъ и рабочихъ, которые обсуждаютъ требованія рабочихъ о повышеніи платы и приводятъ къ соглашенію обѣ стороны. Такія камеры очень нужны, такъ какъ стачки вредно отзываются на всемъ ходѣ общественнаго хозяйства, и отъ нихъ страдаютъ и сами рабочіе.

Большинство нашего населенія плохо освѣдомлено о своихъ правахъ и обязанностяхъ. Поэтому необходима широкая постановка такъ наз. юридической помощи населенію, т.-е. учрежденія такихъ мѣстъ, гдѣ опытные и знающіе юристы давали бы совѣты по разъ-

ясненію законовъ и правъ лицамъ, которыя въ томъ нуждаются. У насъ нѣкоторыя земства брались за это дѣло, но правительство признавало, что это не входитъ по закону въ кругъ дѣятельности земствъ, и до послѣдняго времени запрещало имъ устраивать такія консультаціи. Теперь такихъ препятствій больше не будетъ, и юридическая помощь, несомнѣнно, будетъ широко поставлена. Это очень важно для всѣхъ гражданъ. Это повыситъ уваженіе къ закону и праву. Такое уваженіе есть одна изъ важнѣйшихъ основъ государственной и общественной жизни.

Для устройства всѣхъ многочисленныхъ дѣлъ и услугъ, оказываемыхъ государственнымъ управленіемъ гражданамъ (а мы здѣсь упомянули, повторяемъ, только нѣкоторыя)—нужны, конечно, огромныя деньги. Для того, чтобы была богата государственная казна, нужно, чтобы хозяйство и промышленность страны были сильно развиты. Главнымъ образомъ путемъ налоговъ на прибыль отъ промышленности во всѣхъ ея видахъ и достигается прочность государственныхъ финансовъ. Россія богата природнымъ капиталомъ—металлами, минералами, лѣсомъ, углемъ, и т. д. Нужно все это широко разрабатывать, тогда и граждане, и государственная казна будутъ имѣть достаточно средствъ. Для достиженія же справедливаго распредѣленія налоговъ главное средство — прогрессивный подоходный налогъ. Онъ у насъ введенъ уже съ этого 1917 года, по образцу другихъ странъ. При этомъ устанавливается, что люди, имѣющіе малый доходъ (у насъ 850 р. въ годъ) по этому налогу ничего не платятъ; а имѣющіе доходы большіе платятъ въ казну тѣмъ бо̀льшій процентъ съ своего дохода, чѣмъ больше самый доходъ.

Часто говорятъ, что государство похоже на машину. Дѣйствительно, работа государства чрезвычайно сложна. Съ другой стороны, все въ государствѣ связано одно съ другимъ, какъ въ сложной машинѣ всѣ части, рычаги, колеса—зависятъ въ своей работѣ одна отъ другой. При постепенномъ переустройствѣ государственнаго управленія нужно стараться, чтобы ходъ государственной работы не разстраивался, чтобы не засовывались „палки въ колеса“ государственной машины.

Что нужно теперь Россіи болѣе всего?—Порядокъ, спокойствіе, работа. Чѣмъ яснѣе каждый изъ насъ сознаетъ это, тѣмъ прочнѣе будетъ наше народное единеніе. При единеніи не срашны намъ ни враги внѣшніе, ни внутренніе враги новаго свободнаго строя. При спокойной работѣ всѣхъ гражданъ новое государственное управленіе сможетъ обезпечить права и интересы всѣхъ и каждаго.

